

Projet de loi

portant transposition de la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC, telle que modifiée par la directive déléguée (UE) 2024/1986 de la Commission du 6 mai 2024 modifiant la directive (UE) 2019/997 du Conseil en ce qui concerne la zone lisible par machine du titre de voyage provisoire de l'Union européenne et portant abrogation du règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire

Avis du Conseil d'État

(18 juillet 2025)

En vertu de l'arrêté du 22 octobre 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du commerce extérieur.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », le texte des directives qu'il s'agit de transposer ainsi qu'un tableau de concordance entre les dispositions.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objectif de transposer la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC, telle que modifiée par la directive déléguée (UE) 2024/1986 de la Commission du 6 mai 2024 modifiant la directive (UE) 2019/997 du Conseil en ce qui concerne la zone lisible par machine du titre de voyage provisoire de l'Union européenne.

Le projet de loi contient des règles générales sur les mesures visant à faciliter la protection consulaire des citoyens non représentés et il tend à préciser les règles générales contenues dans le règlement grand-ducal du 15 mai 2018 1) modifiant l'arrêté grand-ducal du 29 juin 1923 portant règlement du service consulaire et introduction de certaines taxes à percevoir par les agents du corps consulaire ; et 2) abrogeant le règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des

Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 19 décembre 1995 concernant la protection des citoyens de l'Union Européenne par les représentations diplomatiques et consulaires.

À la lecture de l'intitulé, le Conseil d'État constate que celui-ci se réfère à l'abrogation du règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire. Or, le dispositif du projet de loi sous avis ne contient aucune disposition abrogatoire, de sorte que l'intitulé est à adapter en conséquence. En vertu du principe du parallélisme des formes, un acte juridique devrait, de toute manière, être modifié ou abrogé par un acte contraire pris dans les mêmes formes que celles imposées pour l'édition de l'acte qu'il supprime ou modifie.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen est dépourvu d'apport normatif en ce qu'il ne fait qu'énumérer les objectifs que poursuit la loi en projet. Il y a partant lieu de le supprimer.

Article 2

L'article sous examen énonce et fixe les définitions.

À la définition du point 10°, il convient de viser le « ministre ayant les Affaires consulaires dans ses attributions », par analogie aux autres occurrences de ces termes dans le texte.

Le point 12° est à supprimer, étant donné que le projet de loi ne contient aucune référence au règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire dans son dispositif. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations générales.

Article 3

Sans observation.

Article 4

De manière générale, l'article 4 de la directive (UE) 2019/997 prévoit la procédure pour la délivrance d'un TVP UE, en visant indistinctement les obligations tant de l'État membre d'assistance que de l'État membre de nationalité du demandeur. L'article sous examen contient ces obligations à charge du Luxembourg, selon que celui-ci est l'État membre d'assistance ou l'État membre de nationalité. Afin de faciliter la lecture, le Conseil d'État suggère aux auteurs de scinder l'article sous examen en deux articles 4 et 5 distincts, l'article 4 portant sur la procédure de délivrance d'un TVP UE, donc lorsque le Luxembourg est l'État membre d'assistance, tandis que l'article 5

porterait sur les obligations à remplir par le Luxembourg au titre de l'article 4 de la directive (UE) 2019/997 lorsqu'il est l'État membre de nationalité.

Si les auteurs suivent cette suggestion, il faudra renuméroter les articles subséquents et veiller à la cohérence des références.

Le Conseil d'État note encore une incohérence dans la désignation des autorités intervenant dans la procédure, résultant des articles 3 et 4. En effet, selon l'article 3 du projet de loi, le ministre ayant les Affaires consulaires dans ses attributions est l'instance délivrant le TVP UE. Or, l'article 4, paragraphe 1^{er}, prévoit que la demande est reçue par l'ambassade ou le consulat, qui consulte le ministère des affaires étrangères de l'État membre de nationalité (ou une autre autorité de cet État). Le paragraphe 2 de l'article 4, quant à lui, prévoit qu'aux fins de cette consultation, le ministre communique à l'État membre de nationalité toutes les informations pertinentes concernant le demandeur. Le paragraphe 4 semble de nouveau indiquer un lien entre l'État membre de nationalité et le ministre. Le paragraphe 7 prévoit une possibilité pour le ministre d'aller au-delà, notamment, du délai prévu au paragraphe 1^{er}, qui s'applique pourtant à l'ambassade ou au consulat. Le texte du projet de loi est ainsi incohérent, en ce qu'il ne permet pas de déterminer avec précision quelle autorité intervient à quel stade de la procédure et comment les informations sont échangées entre le ministre et l'ambassade ou le consulat.

En tout état de cause, le ministre étant l'autorité investie du pouvoir d'accorder les TVP UE au sens de l'article 3, il devra nécessairement disposer tant de la demande que des informations requises pour rendre sa décision.

Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux paragraphes 1^{er}, 2, 4 et 7 pour incohérence, source d'insécurité juridique.

Au paragraphe 2, lettre b), le Conseil d'État suggère d'écrire « une image [...] prise par le personnel du consulat ou de la section consulaire de l'ambassade ».

Au paragraphe 3, seconde phrase, il convient de viser le ministre et non pas le Grand-Duché de Luxembourg.

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, les termes « et en informe le ministre » sont à supprimer. La loi en projet ne saurait imposer à l'État membre de nationalité une obligation d'information du ministre qui émet les TVP UE. Il s'agit d'une obligation découlant de la directive. Il reviendra à l'État membre de nationalité de communiquer son opposition, entraînant la non-délivrance du TVP UE par le ministre. Pour ces mêmes raisons, l'alinéa 2 doit être supprimé, étant donné qu'il ne revient pas à la loi nationale en projet de préciser les obligations à assumer par un État membre de nationalité.

Au paragraphe 6, la responsabilité d'accorder une protection consulaire incombe nécessairement au Grand-Duché de Luxembourg. Il y a toutefois lieu de préciser que c'est le ministre qui s'oppose à ce qu'un TVP UE soit délivré qui informe l'État membre prêtant assistance.

Article 5

Le paragraphe 1^{er} reproduit le texte de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2019/997 précitée, qui dispose que les frais pour la délivrance d'un TVP UE doivent être identiques à ceux applicables pour la délivrance de documents provisoires nationaux, l'article 5, paragraphe 2, de la directive précitée prévoyant la possibilité pour les États membres de renoncer « à facturer des frais ». Cette reproduction est faite sans adaptation à la législation nationale.

À la lecture du règlement grand-ducal modifié du 7 mai 2009 fixant les modalités pour l'établissement d'un laissez-passer, et notamment son article 4, ce laissez-passer, qui correspond à un document de voyage provisoire, est délivré gratuitement. Dès lors, et en application de l'article 5, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2019/997, la délivrance d'un TVP UE par les autorités luxembourgeoises devra nécessairement être également gratuit.

Si à l'avenir l'intention était de subordonner la délivrance des documents provisoires nationaux et, par ricochet des TVP UE, au paiement d'une taxe de quotité, le Conseil d'État donne à considérer que l'introduction d'une taxe devrait se faire par la voie législative. En effet, une telle taxe est à assimiler à un impôt en vertu de l'article 116, paragraphe 3, de la Constitution, qui dispose que « [h]ormis les cas formellement exceptés par la loi, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens ou des établissements publics qu'à titre d'impôt au profit de l'État ou de la commune ».

De même, la renonciation à une telle taxe, de manière générale ou dans des cas particuliers, relève de la matière réservée à la loi en vertu de l'article 116, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, qui dispose que « [...] toute exemption ou modération d'impôts sont établis par la loi ». Il ne saurait donc revenir au ministre de renoncer à la facturation des frais sans que la loi ne prévoie de manière générale ou les cas particuliers dans lesquels il peut être renoncé à subordonner la délivrance d'un TVP UE au paiement d'une taxe.

Article 6

Sans observation.

Article 7

Le paragraphe 7 de l'article 8 de la directive (UE) 2019/997 contient une obligation générale imposée aux États membres, qu'il n'y a pas lieu de reproduire dans la loi en projet. Dès lors, le paragraphe 7 de l'article sous examen est à supprimer.

Article 8

L'article sous examen dispose que la direction des Affaires consulaires est l'organisme ayant la responsabilité de la production des formulaires et des vignettes TVP UE types. Le Conseil d'État donne à considérer que la création d'une direction, d'un département ou d'un service au sein du Ministère relève de la seule compétence du Gouvernement, de sorte que le législateur, en désignant une direction au sein d'un ministère au lieu de viser le ministre

ayant les Affaires consulaires dans ses attributions, empiète ici sur l'organisation du Gouvernement. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'article sous examen pour violation de l'article 92 de la Constitution. Cette opposition formelle pourrait être levée si les termes « la direction des Affaires consulaires » étaient remplacés par ceux de « le ministre ».

Article 9

Le paragraphe 5 est à reformuler afin qu'il précise non pas que « le ministre [...] s'assure que tout TVP UE restitué et toutes les copies y relatives soient détruits [...] », mais que « tout TVP UE restitué et toutes les copies y relatives sont détruits en toute sécurité et dans les meilleurs délais ».

Article 10

Sans observation.

Article 11

Le Conseil d'État demande la suppression de la disposition sous examen, pour être superfétatoire.

Article 12

Le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la disposition sous examen pour écrire que le ministre « assure l'invalidation et la destruction » des formulaires visés.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Il ne faut pas procéder à des groupements d'articles que ne justifieraient pas la diversité de la matière traitée, le nombre élevé d'articles, le souci de clarté ou la facilité de consultation du texte. La subdivision du dispositif en chapitres est à écarter. Subsidiativement, à l'intitulé du chapitre 1^{er}, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier groupement d'articles, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

Les références aux dispositions figurant dans le dispositif et, le cas échéant, dans ses annexes se font en principe sans rappeler qu'il s'agit du « présent » acte ou article, à l'exception des cas où l'emploi du terme « présent » peut s'avérer nécessaire dès lors que son omission peut être de nature à introduire un doute au sujet de l'acte visé, et plus particulièrement lorsque plusieurs actes sont visés à un même endroit.

Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1°, 2°, 3°, ...

Les substantifs désignant les attributions ministérielles prennent une majuscule alors que les adjectifs attenants prennent une minuscule.

Préambule (selon le Conseil d'État)

En application de la circulaire CIRC-MESJ-2025.01 du Premier ministre du 10 février 2025, le Conseil d'État demande de veiller à ce que le texte voté soit muni d'un préambule indiquant la directive à transposer en vue de la promulgation par le Grand-Duc.

Intitulé

Toute référence à des directives européennes est à omettre dans l'intitulé des lois et règlements qui contiennent des dispositions autonomes. La mention de la directive au préambule de l'acte de transposition, de même que l'ajout du numéro de la directive au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg sous cet acte national satisfont d'ailleurs pleinement à l'obligation faite par la directive d'y faire référence à l'occasion de sa transposition.

Subsidiairement, lorsqu'il est renvoyé à une directive européenne, il n'est pas de mise d'indiquer qu'il s'agit de la directive « telle que modifiée ». En l'espèce, les termes « , telle que modifiée par la directive déléguée (UE) 2024/1986 de la Commission du 6 mai 2024 modifiant la directive (UE) 2019/997 du Conseil en ce qui concerne la zone lisible par machine du titre de voyage provisoire de l'Union européenne » sont dès lors à supprimer.

En ce qui concerne la mention de l'abrogation du règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire, le Conseil d'État renvoie à l'endroit des considérations générales et demande de supprimer les termes « et portant abrogation du règlement grand-ducal du 27 mai 1997 portant application de la décision des représentants des Gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil du 25 juin 1996 concernant l'établissement d'un titre de voyage provisoire ».

Au vu de ce qui précède et dans un souci de cerner avec précision l'objet de la loi en projet sous revue, le Conseil d'État demande de conférer à celle-ci l'intitulé suivant :

« Projet de loi relative à l'établissement d'un titre de voyage provisoire de l'Union européenne ».

Article 1^{er}

Il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « ci-après « TVP UE » » et d'écrire « aux annexes I et II ».

Article 2

À la phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « Aux fins de la présente loi, » par les termes « Pour l'application de la présente loi, ».

Aux points 1°, 3°, 5°, 11° et 12°, il y a lieu, à chaque fois, de supprimer le bout de phrase « , ci-après désigné[e] par « [...] » », celui-ci étant superfétatoire au vu de la définition.

Au point 1°, l'article éliminé « 1' » avant la première occurrence du terme « arrêté » est à supprimer. Par ailleurs, il y a lieu d'insérer le terme « modifié » entre la nature et la date de l'acte en question, étant donné que celui-ci a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur.

Au point 2°, il convient d'insérer une virgule après les termes « alinéa 2 ».

Au point 10°, en ce qui concerne les compétences ministérielles, il y a lieu de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans l'annexe B du règlement interne du Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement.

Au point 12°, le point-virgule est à remplacer par un point final.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il est indiqué d'écrire « , ci-après « ministre », », étant donné que le terme « le » ne fait pas partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Au paragraphe 2, et subsidiairement à l'observation générale, le point à la suite des termes « l'article 4 » est à supprimer.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, le verbe « recevoir » est à conjuguer à la troisième personne du pluriel, à l'instar de la conjugaison du verbe « consulter ». Par ailleurs, la virgule à la suite du terme « délais » est à supprimer.

Toujours au paragraphe 1^{er}, il est signalé que lorsqu'il est fait référence à des qualificatifs tels que « *bis, ter, ...* », ceux-ci sont à écrire en caractères italiques et à rattacher directement au chiffre en question. Partant, il convient de se référer à l'« article 37^{quinquies} ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 5, paragraphe 3.

Au paragraphe 2, phrase liminaire, la virgule à la suite du terme « pertinentes » est à supprimer.

Au paragraphe 2, lettre a), les lettres « s » entourées de parenthèses sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments. Cette observation vaut également pour l'annexe II, point 6, lettre d).

Au paragraphe 3, première phrase, la virgule à la suite du terme « délais » est à supprimer. Cette observation vaut également pour le paragraphe 4, alinéa 2.

Au paragraphe 3, deuxième phrase, le Conseil d'État demande de remplacer les termes « prévu par ce paragraphe » par ceux de « de trois jours ».

Au paragraphe 8, alinéa 2, première phrase, il est signalé que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur. En l'occurrence, le Conseil d'État suggère de remplacer les termes « aura épuisé » par le terme « épuise ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'annexe II, point 6, lettre e).

Article 5

Il y a lieu de reformuler le paragraphe 3 comme suit :

« Lorsque le demandeur n'est pas en mesure de payer les frais applicables ~~au ministre~~ au moment où il introduit sa demande, il s'engage à rembourser ces frais à l'État membre dont il a la nationalité au moyen du formulaire type figurant à l'annexe I de l'arrêté grand-ducal du 29 juin 1923. Dans ce cas, les articles 37ter, paragraphe 3, alinéa 2, et 37septies, de l'arrêté grand-ducal du 29 juin 1923, s'appliquent. »

Article 6

Les guillemets entourant les termes « délai de grâce » sont à omettre.

Article 8

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement et sont désignés par leur dénomination officielle. Il convient dès lors de viser la « Direction des affaires consulaires et des relations culturelles internationales ». Cette observation vaut également pour l'article 9, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase. Par ailleurs, il y a lieu de supprimer l'espace entre le terme « l' » et le terme « organisme ».

Article 9

Au paragraphe 3, et tenant compte de l'observation générale, les termes « au point 6 de l'annexe II de la présente loi » sont à remplacer par ceux de « à l'annexe II, point 6 ».

Au paragraphe 2, les termes « à qui » sont à remplacer par le terme « auquel » et la virgule à la suite du terme « délivré » est à supprimer.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, il convient d'insérer une virgule après les termes « En aucun cas » et d'écrire le nombre « 180 » en toutes lettres.

Au paragraphe 5, les termes « ayant les affaires consulaires dans ses attributions » sont à supprimer en raison de la forme abrégée afférente, introduite à l'article 3, paragraphe 1^{er}. Cette observation vaut également pour l'article 10, paragraphe 2.

Article 10

Au paragraphe 1^{er}, il est signalé qu'aux énumérations, le terme « et » est à omettre à l'avant-dernier élément comme étant superfétatoire.

Article 11

Il convient de viser le « ministre » et non pas le « ministère ».

Article 12

Il y a lieu d'écrire « dans le délai prévu par l'article 18, paragraphe 1^{er}, de la directive (UE) 2019/997 ».

Annexe I

Au point 5, première phrase, le terme « page » est à écrire au pluriel.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants,
le 18 juillet 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes